

BEZROBOCIE

→ co robić

Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz

Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy – uwarunkowania prawne

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



FISE

Program:

Polsko-Amerykańskiej
Fundacji Wolności

www.pafw.pl

Realizator programu:

Fundacja Inicjatyw
Społeczno-Ekonomicznych

www.fise.org.pl



Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz

Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy – uwarunkowania prawne

Warszawa 2006



Wstęp	4
1. Instytucje rynku pracy	6
2. Uwarunkowania współpracy	8
2.1. Obowiązek współpracy	8
2.2. Formy współpracy	9
3. Możliwości NGO w ramach funduszy europejskich	14
3.1. Rodzaje funduszy europejskich dostępnych dla NGO na rynku pracy	14
3.2. Zasadność podziału na schematy w ramach SPO RZL	15
3.3. Fundusze europejskie, a współpraca z NGO	15
Wnioski	17



Współpraca między organizacjami pozarządowymi aktywnymi w obszarze usług rynku pracy a publicznymi służbami zatrudnienia wydaje się być rozwiązaniem w rodzaju loterii fantowej, gdzie każdy los wygrywa. Mając komplementarne kompetencje i gigantyczne wyzwanie niemal 18% bezrobocia przed sobą, trzeci sektor i urzędy pracy powinny „ramię w ramię rwać” w kierunku promocji zatrudnienia i przeciwdziałania skutkom bezrobocia. Tak się jednak nie dzieje.

W Polsce administracja publiczna kieruje się zazwyczaj zasadą realizowania jedynie tego, co prawo nakazuje. Alternatywę stanowiłoby podejmowanie tych działań, które prawo nakazuje, ale również wszystkich koniecznych działań, których prawo nie zabrania lub też nie przekazuje innej instancji. przy czym z całą pewnością należałoby to podejście uwzględnić już na etapie budżetowania. Niezależnie od oceny, który z powyższych wariantów byłby bardziej pożądany, w myśl tej zasady współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia i jednostkami samorządu terytorialnego po jednej stronie oraz organizacjami rynku pracy po drugiej byłaby możliwa tylko wówczas, gdyby istniały dla niej właściwe instrumenty prawne. Celem tego raportu jest przeanalizowanie *status quo* pod kątem uwarunkowań prawnych współpracy.

Podstawę dla analizy stanowią trzy kluczowe akty prawne: *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.* (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001), zwana dalej ustawą o promocji zatrudnienia; *ustawa o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. z późniejszymi zmianami* (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873), zwana dalej ustawą o pożytku publicznym oraz *ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1206), zwana dalej ustawą o NPR). Cechę polskiego systemu prawnego stanowi jednak znaczna rola rozporządzeń – doprecyzowują i faktycznie definiują stosowane procedury. Dlatego w kwestiach bardziej szczegółowych, związanych z interpretacją niektórych zagadnień, odwołano się do odpowiednich uregulowań, takich jak: *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich – dokument stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki z 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006* (Dz.U. Nr 166 poz. 1743); *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 lutego 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupelnienia SPO*

RZL (Dz.U. Nr 40, poz. 382). W wielu analizowanych w tym raporcie kwestiach odpowiednie rozporządzenia jeszcze nie powstały, co prowadzi do pozostawienia interpretacji przepisów ustawowych pracownikom publicznych służb zatrudnienia oraz samorządu terytorialnego. Natomiast wszelkie dane, którymi posługujemy się w raporcie, pochodzą z niepublikowanego badania przeprowadzonego przez FISE (2005).

Głównym pytaniem badawczym było zweryfikowanie hipotezy o braku podstaw prawnych dla faktycznej synergii wysiłków publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy. W naszym przekonaniu oprzyrządowanie formalne jest często wystarczające – brak jednak mechanizmów wdrażających rozwiązania prawne. Przykładowo, pozostawianie w wielu kwestiach swobody wyboru formy współpracy po stronie władz samorządowych rodzi często przekonanie – głęboko niestuszne, że sama współpraca ma charakter fakultatywny. Równie często zapis o tym, że „coś można”, interpretowany jest jako „tego nie trzeba”. Ta praktyka powoduje, iż wiele narzędzi współpracy pozostaje niewykorzystanych lub wykorzystanych w stopniu zaledwie minimalnym. W konsekwencji w Polsce obecnie powstało zaledwie ok. 30 powiatowych rad zatrudnienia. Co więcej, jak wskazują badania jakościowe, rady często mają charakter jedynie formalny. Równocześnie zlecenie zadań obejmuje tylko takie usługi, jakich publiczne służby zatrudnienia nie są w stanie świadczyć same (w 80% szkolenia, w blisko 20% staże i prace interwencyjne oraz ułamkowy udział usług zewnętrznych takich, jak badania lekarskie i audyty). Powstało zaledwie jedno sprawnie funkcjonujące partnerstwo lokalne. Nawet gdyby przyjąć, że od czasu wejścia w życie ustawy o promocji zatrudnienia minęło jeszcze zbyt mało czasu, by oceniać stopień jej realizowania przez publiczne służby zatrudnienia, istotne zdaje się być zweryfikowanie, czy i na ile stan ten jest konsekwencją braku możliwości prawnych, a na ile efektem związanym ze stopniowym dostosowywaniem się administracji publicznej do wymogów prawa.

W raporcie najpierw analizujemy, w jaki sposób organizacje pozarządowe spełniają kryteria instytucji rynku pracy, by wykazać, że na poziomie prawnym nie ma żadnej przeszkody, by uznać je za odpowiednich partnerów do współpracy oraz realizacji usług rynku pracy. Kolejnym krokiem jest przedstawienie uwarunkowań współpracy na różnych poziomach, wraz ze wskazaniem na niejasności oraz różnorodność dopuszczalnych

rozwiązań prawnych. Rozumiejąc, że pozostawiono dowolność wyboru form, podkreślamy, że sama współpraca z trzecim sektorem jest obowiązkiem administracji publicznej. Co więcej, przeprowadzanie konkursów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nie powinno być traktowane w kategoriach jednego z jej elementów. Raport podsumowują wnioski dotyczące braków prawnych oraz dyskrecjonalnego charakteru stosowania niektórych przepisów w Polsce.



1. Instytucje rynku pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które są realizowane przez instytucje rynku pracy, działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej.

W myśl tej ustawy instytucjami rynku pracy są nie tylko publiczne służby zatrudnienia (definiowane jako organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone w ustawie) oraz Ochotnicze Hufce Pracy. Do tej grupy zaliczane są również agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego.

Organizacje pozarządowe należą do instytucji rynku pracy działając jako następujące podmioty:

- agencje zatrudnienia, czyli niepubliczne jednostki organizacyjne świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy zagranicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej (art. 6 ust. 4);
- instytucje szkoleniowe – publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną, (art. 6 ust. 5);
- instytucje dialogu społecznego, czyli organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rynku pracy, współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie zadań określonych ustawą (art. 6 ust. 5);
- instytucje partnerstwa lokalnego, które są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi w celu realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 7).

Wątpliwości budzą co najmniej dwie kwestie. Pierwszą z nich jest zapis dotyczący współpracy instytucji dialogu społecznego z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie zadań określonych ustawą. Powstaje bowiem pytanie, czy organizacja pozarządowa współpracująca np. tylko z powiatowym urzędem pracy, ale niewspółpracująca z Ochotniczymi Hufcami Pracy, nie jest instytucją dialogu społecznego? Biorąc pod uwagę literalne brzmienie

przepisu, wymagana jest współpraca zarówno z publicznymi służbami zatrudnienia, jak i z Ochotniczymi Hufcami Pracy. Wydaje się zatem słuszne, aby interpretować ten zapis raczej jako współpracę z publicznymi służbami zatrudnienia lub (zamiast „i”) Ochotniczymi Hufcami Pracy. Istnieje bowiem zagrożenie, że organizacje faktycznie zajmujące się problematyką rynku pracy i współpracujące na poziomie lokalnym z publicznymi służbami zatrudnienia zostaną pozbawione za sprawą nieodpowiedniej interpretacji statusu instytucji dialogu społecznego tylko z powodu braku współpracy z Ochotniczymi Hufcami Pracy.

Drugim problemem jest to, że ustawodawca nie definiuje w ustawie pojęcia „partnerzy lokalni”. Wydaje się jednak, że na zakwalifikowanie organizacji pozarządowych jako instytucji partnerstwa lokalnego wskazują przepisy rozdziału 13 ustawy o promocji zatrudnienia: „Wspieranie lokalnych i regionalnych rynków pracy”. Stosownie do postanowień art. 63 tego rozdziału starosta może samodzielnie lub we współpracy z innymi organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy inicjować i realizować projekty lokalne. Z powyższego przepisu wprost wynika, że organizacje pozarządowe znalazły się w kręgu potencjalnych partnerów lokalnych.

Jak widać, organizacje trzeciego sektora spełniają ustawowe kryteria partnera dla administracji publicznej nie tylko poprzez świadczenie usług o charakterze zatrudnieniowym (na przykład w roli agencji zatrudnienia czy instytucji szkoleniowej). Instytucjami rynku pracy są bowiem również stowarzyszenia i fundacje koncentrujące swoje działania na rzecznictwie interesów grup defaworyzowanych i reintegracji społecznej. Na podobnej zasadzie są nimi również organizacje zajmujące się diagnozowaniem lokalnych problemów społecznych oraz te, które swoją działalność koncentrują w obszarze szeroko rozumianych działań edukacyjnych (m.in. stowarzyszenia i fundacje prowadzące szkoły lub przy szkołach działające). Zdecydowanie odróżnia to rolę, jaką nadał organizacjom pozarządowym ustawodawca od tej, jaką przewidział dla podmiotów komercyjnych.

Ten szeroki wachlarz wyraża intencję ustawodawcy, by na poziomie regionalnym tworzyć jak najszersze partnerstwa wykorzystujące różnorodne zasoby podmiotów publicznych i pozarządowych dla inicjatyw prozatrudnieniowych oraz promujących aktywizację zawodową. Kategoria instytucji dialogu społecznego

odgrywać może zatem bardzo istotną rolę w kształtowaniu polityki społecznej – w tym zatrudnieniowej – na poziomie lokalnym. Problem w interpretacji tego przepisu stanowi oczywiście element współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia dla organizacji, których działalność obejmuje grupy osób znajdujących się definitywnie poza grupą „siła robocza” (np. niektórzy niepełnosprawni, bezdomni, młodzież bez prawa do zasiłku, osoby nieaktywne zawodowo pragnące dopiero wrócić na rynek pracy). Jeśli jakaś organizacja bez statusu agencji zatrudnienia albo instytucji szkoleniowej świadczyłaby działalność na rzecz tych grup, nie współpracując jednocześnie z publicznymi służbami zatrudnienia, władze lokalne mogłyby uznać ją za niepełniającą kryterium dotyczącego instytucji dialogu społecznego. Ustawowym warunkiem *sine qua non* dla takich organizacji, aby stać się instytucją rynku pracy, jest współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia. Dlatego też analiza jej uwarunkowań wydaje się kluczowa.



2. Uwarunkowania współpracy

Ustawa o promocji zatrudnienia wskazuje różne formy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych na polu rynku pracy. Nie nakłada na publiczne służby zatrudnienia obowiązku realizacji wszystkich form współpracy, daje im możliwość wyboru formy współdziałania. Jednakże nie zwalnia ich w ten sposób z obowiązku współpracy z organizacjami pozarządowymi, wynikające bezpośrednio z art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia oraz ustawy o pożytku publicznym, która reguluje m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystanie z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych.

2.1. Obowiązek współpracy

Organizacje pozarządowe, stosownie do art. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, są partnerem społecznym państwa w realizowaniu jego zadań z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Te zadania są realizowane na podstawie Krajowego Planu Działań oraz w oparciu o inicjatywę samorządu, gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych (art. 3).

Art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi, iż polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „partnerzy społeczni”. Wydaje się, że należy w tej sytuacji zastosować możliwie szeroką definicję. Można ją znaleźć w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju, będącej aktem prawnym dotyczącym m.in. współpracy organów administracji rządowej i partnerów społecznych. W myśl art. 2 pkt 8 tej ustawy partnerzy społeczni to organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe, których działalność obejmuje zagadnienia związane z Narodowym Planem Rozwoju oraz programami operacyjnymi i strategią wykorzystania Funduszu Spójności.

Na zakwalifikowanie organizacji pozarządowych do kategorii partnerów społecznych wskazuje też treść przepisów rozdziału 8 „Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy” oraz rozdziału 13 „Wspieranie lokalnych regionalnych rynków pracy” ustawy o promocji zatrudnienia, gdzie organizacje pozarządowe są wie-

lokrrotnie wymieniane jako potencjalny partner publicznych służb zatrudnienia.

Natomiast, stosownie do art. 5 ustawy o pożytku publicznym, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, m.in. w sferze promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem (art. 4), we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Artykuł ten nakłada na organy administracji publicznej, w tym również na publiczne służby zatrudnienia, obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa o pożytku publicznym dalej określa przykładowe formy takiej współpracy, wśród których znalazły się: zlecenie zadań, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie z sektorem pozarządowym projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Ustawodawca wyszczególnia formy działania dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, pozostawiając jednak ten katalog otwartym. Należy zakładać, iż formy wymienione w artykule 21 ustawy o promocji zatrudnienia są preferowanymi formami działań. Natomiast forma gramatyczna tego przepisu – użycie trybu oznajmującego „polityka realizowana opiera się” wskazuje na powstanie po stronie władz publicznych obowiązku opierania polityki rynku pracy na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, wśród których niewątpliwie znajdują się organizacje pozarządowe.

Obowiązek współpracy z organizacjami trzeciego sektora jest zatem konsekwencją zapisów w trzech różnych aktach prawnych: ustawie o promocji zatrudnienia, ustawie o pożytku publicznym i ustawie o NPR. Niewątpliwie fundamentem ideowym takiego stanu rzeczy są zapisy kodeksu postępowania administracyjnego zrównujące wszystkie podmioty w prawach świadczenia usług publicznych. Dobitnym wyrażeniem oraz uregulowaniem tego zrównania jest ustawa o pożytku publicznym. Promocja zatrudnienia i przeciwdziałanie skutkom bezrobocia jest zaledwie jednym z obszarów, gdzie ustawodawca dopiero we współpracy podmiotów publicznych i pozarządowych dostrzegł możliwość skutecznego rozwiązywania problemów społecznych.

2.2. Formy współpracy

Zgodnie z ustawą o pożytku publicznym do przykładowych form współpracy należą nie tylko wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach, tworzenie zespołów analityczno-doradczych oraz konsultowanie z partnerami społecznymi nowych aktów regulacyjnych. Współpracą jest również zlecenie podmiotom niepublicznym zadań, za zapewnienie których odpowiada administracja publiczna. Innymi słowy, rozdzielanie płatnika od dostawcy usługi publicznej – podstawowe narzędzie poprawy efektywności sektora publicznego – może i powinno być owocem współpracy na szczeblu lokalnym i wojewódzkim. Mianem współpracy ustawa o pożytku publicznym określa również działanie na rzecz zharmonizowania procesu świadczenia i rozwoju usług publicznych. Co istotne, ustawodawca używając słowa „harmonizacja” nie przesądził *a priori*, który z partnerów – publiczny czy pozarządowy – mają wyznaczać standardy. Z założenia, z litery prawa, ma to być proces wzajemnych dostosowań w ramach partnerstwa.

W ustawie o pożytku publicznym wyszczególnione zostały przykładowe działania dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Co bardzo istotne, katalog ten celowo ma charakter otwarty, by nie wykluczać innych form współdziałania. Ustawa o promocji zatrudnienia domknęła ten katalog w obszarze działań na rynku pracy. Wśród przykładowych form współpracy i dialogu znalazły się: działalność rad zatrudnienia, partnerstwa lokalne, zlecenie zadań oraz uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

2.2.1. Działalność rad zatrudnienia (art. 21 ust 1 oraz art. 22 i następne ustawy o promocji zatrudnienia)

Art. 22 ustawy o promocji zatrudnienia określa kompetencje rad zatrudnienia, których finansowanie zabezpieczone jest w Funduszu Pracy. Dla samych rad zatrudnienia, zgodnie z zasadą subsydiarności, zdefiniowano trzy poziomy: powiatowy, wojewódzki oraz krajowy.

W skład Naczelnej Rady Zatrudnienia wchodzi osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw pracy spośród przedstawicieli: organizacji związkowych i organizacji pracodawców reprezentatywnych, ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; wojewódzkich rad zatrudnienia; organizacji pozarządowych o zasięgu krajowym zajmu-

jących się statutowo problematyką rynku pracy; nauki – delegowanych przez Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk.

Konstrukcja składu Naczelnej Rady Zatrudnienia została powtórzona dokładnie na poziomie wojewódzkim. Z tą główną różnicą, że rady wojewódzkie powołują marszałkowie województw a reprezentacje lokalne zapewniają przedstawiciele powiatowych rad zatrudnienia. Podobnie przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych mogą wejść w skład rad, jeśli ich organizacja jest reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Dodatkowo marszałek może powołać również przedstawicieli wojewody. Na poziomie powiatowym ustawodawca zrezygnował z jakichś względów z przedstawicieli świata nauki. Rady zatrudnienia powoływane są przez starostów i w ich skład mogą wchodzić przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego.

Nasuwiają się trzy ważne wnioski.

Po pierwsze, przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą wchodzić w skład rad zatrudnienia zarówno na szczeblu krajowym, wojewódzkim, jak i powiatowym.

Po drugie, to odpowiednio minister, marszałek oraz starosta decydują o składzie rady zatrudnienia – ustawa określa tylko grupy potencjalnych kandydatów, nie nakładając obowiązku włączania przedstawicieli każdej nich. Taki zapis pozwala na dowolność kształtowania składu rad zatrudnienia, w tym sensie, iż teoretycznie rada zatrudnienia może składać się np. wyłącznie z przedstawicieli administracji państwowej. Powyższe przepisy dają organizacjom pozarządowym jedynie możliwość kandydowania do rady, ale nie zapewniają miejsca w tych organach. Zatem skorzystanie z możliwości włączenia organizacji pozarządowych w dialog i współpracę przy realizacji polityki rynku pracy ostatecznie zależy od decyzji administracji publicznej. Organizacje pozarządowe mogą się jedynie ubiegać o włączenie ich do dialogu i współpracy.

Po trzecie wreszcie, aby móc ubiegać się o powołanie do rady zatrudnienia, organizacja musi statutowo zajmować się problematyką rynku pracy. Nie istnieje wciąż oficjalna wykładnia, co oznacza sformułowanie „problematyka rynku pracy”. Czy zajmuje się „problematyką rynku pracy” organizacja, która statutowo koncentruje się na reintegracji społecznej niepełnosprawnych, zabiegająca o włączenie ich stopniowo do wszystkich aspektów życia społecznego, w tym pracy? Czy też

niezbędne jest zapisanie w statucie *explicite*, działań na rynku pracy? W większości przypadków władze wojewódzkie i samorządowe przychylają się do tej drugiej interpretacji. Znane są przykłady organizacji non-profit, które uzyskały certyfikat instytucji szkoleniowej, ale nie zostały zaproszone do powiatowej rady zatrudnienia w swoim powiecie, bo w ich statucie zapisu o działalności na rynku pracy nie było. Interpretacja taka jest o tyle wątpliwa, że „problematyka rynku pracy” jest pojęciem bardzo szerokim.

Zatem jeśli zdaniem odpowiednich organów (ministerstwa, urzędu marszałkowskiego lub starosty) organizacje trzeciego sektora spełniają kryterium formalne **oraz** zostaną powołane przez te organy do rady zatrudnienia na poziomie krajowym, wojewódzkim lub powiatowym, mogą stać się ich członkami. Jakie wówczas mają możliwości?

Naczelna Rada Zatrudnienia jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia do zakresu jej działań należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, opiniowanie projektów Krajowego Planu Działań i regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu, opiniowanie okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań, opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Pełni więc głównie funkcje doradcze, ponieważ trudno określić sformułowanie „inspirowanie przedsięwzięć” w kategoriach aktywnego prowadzenia polityki rynku pracy. I choć nie można przecenić funkcji opiniotwórczej oraz rzeczniczej, członkostwo w Naczelnej Radzie Zatrudnienia ma przełożenie na politykę rynku pracy o tyle, o ile uda się do swoich racji przekonać samego ministra.

Inaczej sprawa przedstawia się w na poziomie wojewódzkim i powiatowym. Jako że do zakresu działania powiatowych rad zatrudnienia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rad wojewódzkich, piszemy tylko o tych ostatnich. Wojewódzkie rady zatrudnienia są organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy. Poza inspirowaniem przedsięwzięć oceniają racjonalność gospodarki środkami Funduszu Pracy. Co bardzo istotne, opiniują kryteria podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa,

przeznaczonych na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i innych fakultatywnych zadań, jak również propozycje przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa opracowane przez wojewódzkie urzędy pracy. Weryfikują także sprawozdania z ich wykorzystania. Te działania mają bezpośrednie przełożenie na politykę zatrudnieniową w danym województwie, na kierunki jej rozwoju oraz dystrybucję środków pomiędzy powiaty, ale również cele i priorytety działań.

Do prerogatyw wojewódzkich rad zatrudnienia należy również składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie. Mają również prawo do oceny okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów oraz opiniują wnioski o odwołanie lub powołanie dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP). Członkowie wojewódzkich rad zatrudnienia mogą wchodzić w skład komisji dokonującej wyboru kandydata na dyrektora WUP – i to w liczbie co najmniej połowy składu tej komisji. Wreszcie, przedstawiają Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowe sprawozdania i wnioski w sprawach zatrudnienia oraz delegują przedstawiciela do Naczelnej Rady Zatrudnienia.

Powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia mają zatem szerokie kompetencje. Ich wpływ nie pozostał ograniczony do opiniowania programów i wysłuchiwanie sprawozdań z rozwoju sytuacji, składanych przez przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia. Mają realną możliwość kształtowania gospodarki środkami Funduszu Pracy i dystrybuowania środków finansowych pomiędzy regiony i na cele społeczne. Z mocy prawa mogą również sprawować kontrolę merytoryczno-formalną nad działalnością urzędów pracy, z prawem wnioskowania o dymisję dyrektora i bezpośrednim wpływem na wybór nowego włącznie. I choć są to ciała z samej swojej natury kolegialne, ich uczestnictwo w procesie decyzyjnym może mieć bezpośrednie przełożenie na politykę zatrudnieniową na poziomie województwa i powiatu. Niestety, jak wskazuje praktyka w 2005 r., w 4 z 12 wojewódzkich rad zatrudnienia nie było żadnego przedstawiciela środowiska pozarządowego (4 województwa nie przekazały nam danych). Na poziomie powiatowym z 21 rad (na ok. 30 istniejących w chwili badania), których skład udało nam się poznać, w 14 nie zasiada żaden przedstawiciel trzeciego sektora. Zgodnie z ustawą rady zatrudnienia nie są jedynie ciałem opiniodawczo-doradczym – w sposób realny kształtują sytuację w swoim regionie. Dlatego tym bardziej ważne jest, by wykorzystywać potencjał

wiedzy i kompetencji zgromadzonej przez organizacje pozarządowe zapraszając je do współuczestnictwa. Szczególnie, że jednostki samorządu terytorialnego, obciążone obowiązkiem prowadzenia polityki zatrudnieniowej w 1999 r. w wyniku reformy administracyjnej – jak same często podkreślają – w wielu obszarach po prostu nie czują się kompetentne.

W kontekście informacji o tym, że powstało zaledwie ok. 30 powiatowych rad zatrudnienia, rodzi się zasadne pytanie o to, kto realizuje wyżej wymienione zadania w pozostałych powiatach. Prawdopodobnie prerogatywy te zostały skoncentrowane w rękach starostów, którzy w ten sposób pozbawiają się wszystkich korzyści kolegalnego podejmowania decyzji i opiniowania działań. Należy tylko mieć nadzieję, że jest to stan przejściowy, wynikający z przedłużającego się wdrażania postanowień ustawy, a nie świadome zaprzeczenie realizacji idei partnerstwa.

2.2.2. Partnerstwa lokalne (art. 21 ust. 2 oraz art. 63 i następne ustawy o promocji zatrudnienia)

Institucje partnerstwa lokalnego realizują inicjatywy partnerów rynku pracy na rzecz realizacji zadań określonych ustawą, wspieranych przez organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia inicjowanie i realizowanie projektów lokalnych jest zadaniem starosty. Projekty lokalne są przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa, polegającego w szczególności na stworzeniu odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu wsparcia finansowego.

Zadanie to starosta może realizować samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy, w celu promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy. Współpraca z innymi organami i organizacjami w inicjowaniu i realizowaniu projektów lokalnych nie jest dla starosty obowiązkowa – starosta może, lecz nie musi jej podejmować.

Pomimo braku obowiązku współpracy wynikającego z art. 63 ust. 1 – ust. 4 tego artykułu ustanawia obowiązek przygotowywania i realizowania projektów lokalnych na zasadzie partnerstwa. W myśl tego artykułu przykładem partnerstwa jest stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz zapewnienie wsparcia finansowego. Takim samym obowiązkiem partner-

stwa wprowadza art. 65 ust. 3 w odniesieniu do przygotowywania i realizacji programów regionalnych.

Pewne nieporozumienie pojęciowe wprowadzają tutaj programy operacyjne. Dla przykładu wnioski składane w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi w ramach SPO RZL, choć niewątpliwie godne uznania, nie są realizacją partnerstwa lokalnego w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia, ponieważ to nie starosta zapewnia dla nich wsparcie finansowe. Gdyby z inicjatywy starosty powstał zespół przygotowujący w partnerstwie wnioski do SPO RZL, jeśli działania tego zespołu sfinansowane zostałyby ze środków przeznaczonych na ten cel przez starostę właśnie, wówczas można byłoby mówić o partnerstwie lokalnym w rozumieniu ustawy.

Środki na funkcjonowanie partnerstw lokalnych pochodzić powinny z Funduszu Pracy. Staroście nie wolno jednak finansować z niego usług rynku pracy. Zatem działania partnerstw lokalnych nie mogą ich obejmować. Choć może to sprawiać wrażenie niespójności i nielogiczności, katalog usług rynku pracy jest w ustawie o promocji zatrudnienia bardzo ograniczony, nie obejmując działań diagnostycznych ani programowania rozwoju lokalnego. Innymi słowy, na mocy zapisów o partnerstwach lokalnych, starosta może zlecić partnerom lokalnym przeprowadzenie badań, przygotowanie ekspertyz oraz wypracowanie lokalnych strategii działań aktywizacyjnych i zmniejszających negatywne skutki bezrobocia.

Dlatego tak istotnym elementem wydaje się rozróżnienie składania i realizacji wniosków w ramach EFS w partnerstwach od inicjowania partnerstw lokalnych. Zaangażowanie w pierwsze nie powinno być uzasadnieniem dla zaniechania drugiego, które przewidziane zostało przez ustawodawcę jako działanie co najmniej komplementarne do wspólnego wdrażania polityk rynku pracy w ramach funduszy unijnych. Dlatego też inicjatywę umieścił w rękach lokalnych władz samorządowych. Dostrzegając konieczność całościowego współdziałania na poziomie lokalnym, niezależnie od docelowych projektów dla poszczególnych grup bezrobotnych, ustawodawca przewidział instrument w postaci partnerstw lokalnych.

2.2.3. Zlecenie zadań (art. 6 ust. 8 i art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia)

Jak już zostało wspomniane, uregulowania zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia dają publicznym

służbom zatrudnienia możliwości współpracy z organizacjami pozarządowymi. Artykuł 6 ust. 8 oraz artykuł 24 ust 1 definiują preferowane przez ustawodawcę formy tej współpracy, wskazując przede wszystkim na zlecenia realizacji usług rynku pracy. Publiczne służby zatrudnienia wyposażone są zatem w narzędzia umożliwiające podzlecenie realizacji działań na rynku pracy. Działania te jednak wymienione są w ustawie o promocji zatrudnienia enumeratywnie, zamykając katalog realizowanych usług do następujących:

- pośrednictwo pracy
- usługi EURES
- poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy
- organizacja szkoleń.

Art. 6 ust. 8 ustawy daje publicznym służbom zatrudnienia możliwość (nie nakładając jednocześnie obowiązku) zlecenia innym podmiotom niektórych zadań. Wśród tych podmiotów znalazły się m.in. organizacje pozarządowe, występujące jako agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego czy instytucje partnerstwa lokalnego. Samą kwestię zlecenia zadań szczegółowo określa artykuł 24 ust 1., znowelizowany 1.11.2005 r. Marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą je zlecać m.in. organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, instytucjom szkoleniowym, agencjom zatrudnienia .

Ponownie pojawia się problem „statutowego zajmowania się problematyką rynku pracy”. Pomimo istnienia definicji instytucji rynku pracy z art. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, wśród których znalazły się organizacje pozarządowe spełniające pewne kryteria, ustawodawca w art. 24 używa nowego, niezdefiniowanego pojęcia „organizacja pozarządowa statutowo zajmująca się problematyką rynku pracy”. Spójną definicję organizacji pozarządowej podaje art. 2 pkt. 18 tej samej ustawy, w myśl którego są to niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkiem partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji. Jednakże, jak poprzednio, wątpliwość budzi zapis „statutowo zajmujące się problematyka rynku pracy”. Wydaje się, że tak jak w przypadku kandydowania do rad zatrudnienia, zapis ten należy interpretować możliwie szeroko.

Sam proces zlecenia wykonywania usług rynku pracy odbywa się w trybie procedury przetargowej na zakup tych usług, na zasadach i w trybie określonym w Prawie Zamówień Publicznych. Warunki ogłoszenia konkursu ofert na realizację usług rynku pracy, zawartość składanej oferty, zasady i warunki rozpatrzenia oferty, zostały szczegółowo uregulowane w art. 25-32 ustawy o promocji zatrudnienia. Zasady te są jednak wyłącznie powtórzeniem uregulowań ustawy o pożytku publicznym. W przypadku rozpatrywania otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 30 ustawy o promocji zatrudnienia (będących analogicznym do zlecenia usług rynku pracy powtórzeniem przepisów art. 15 ustawy o pożytku publicznym), marszałek województwa lub starosta bierze pod uwagę:

- zgłoszone możliwości realizacji usługi rynku pracy;
- przedstawioną we wniosku kalkulację kosztów realizacji usługi rynku pracy, uwzględniając relację przedstawionych kosztów do zakresu rzeczowego usługi rynku pracy;
- zadeklarowany udział środków finansowych własnych albo pozyskiwanych z innych źródeł na realizację usługi rynku pracy;
- analizę i ocenę realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków;
- wysokość środków finansowych niezbędnych do realizacji usługi rynku pracy.

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia z 1.11.2005 r. zniósła artykuł 26, zgodnie z którym organizacje pozarządowe, instytucje szkoleniowe i agencje zatrudnienia mogą z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą realizacji zadania. Pomimo braku tego przepisu w ustawie o promocji zatrudnienia, na podstawie art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego wydaje się uzasadnione wykonywanie uprawnień organizacji pozarządowych do złożenia własnej inicjatywy oferty realizacji zadania publicznego, w tym także realizacji usług rynku pracy, także tych, które były realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. W przypadku złożenia takiej oferty organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizację pozarządową, biorąc pod uwagę:

- czy stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania,
- środki dostępne na realizację określonych zadań,
- rodzaje zadań,

- rodzaje korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową.

Interesujące, że przy rozpatrywaniu oferty złożonej z własnej inicjatywy przez organizację pozarządową organ administracji publicznej ma obowiązek wziąć pod uwagę inne przesłanki niż w przypadku procedury konkursowej. Zgodnie z literalnym brzmieniem tych artykułów – przy rozpatrywaniu ofert w otwartym konkursie organ administracji, w przeciwieństwie do oferty złożonej z własnej inicjatywy organizacji pozarządowej, nie ocenia rodzaju określonych zadań, rodzaju określonych korzyści wynikających z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową, czy też stopnia, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, dając gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania. Uogólniając, można powiedzieć, iż ustawa nie nakłada obowiązku oceny merytorycznej treści złożonej oferty w przypadku konkursu inicjowanego przez publiczne służby zatrudnienia – jedynie jej ocenę formalną i finansową.

Trudno powiedzieć, czy taka była rzeczywiście intencja ustawodawcy. Co więcej, brak oceny merytorycznej po stronie organu rozpatrującego ofertę nie sprzyja tworzeniu klimatu współpracy i nawiązywaniu relacji partnerskich. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że ok. 80% zleceń publicznych służb zatrudnienia to szkolenia, nie trudno uznać zapisy o zlecaniu zadań za martwe. Urzędy pracy, starostwa i urzędy marszałkowskie rozpisują konkursy na realizację poszczególnych zadań głównie w obszarach, gdzie same nie są w stanie zapewnić realizacji usługi (jak np. szkolenia, badania lekarskie, staże i prace interwencyjne). Niezależnie jednak od intencji ustawodawcy, który przy nowelizacji zniósł artykuł 26, droga dla organizacji pozarządowych do składania własnych (podobnie jak i podmiotów komercyjnych), niezależnych ofert pozostaje otwarta na mocy ustawy o pożytku publicznym.

2.2.4. Uzupelnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia (art. 21 ust 3 ustawy o promocji zatrudnienia)

W tej formie działalności dziwić może fakt, iż przy starannym wyliczeniu w art. 6 ustawy o promocji zatrudnienia instytucji rynku pracy – rozszerzanie i uzupełnianie oferty usług publicznych służb zatrudnienia zostaje podmiotowo ograniczone do agencji zatrudnienia i niezdefiniowanych w ustawie partnerów spo-

łecznych, o czym była już mowa powyżej. Pomimo tych wątpliwości należy uznać, że zakres podmiotowy tego przepisu obejmuje organizację pozarządową.

Artykuł ten jest bardzo ogólnie sformułowany, jednakże wydaje się, że przez uzupełnianie i rozszerzanie oferty można rozumieć wprowadzanie takich usług rynku pracy, które nie były dotąd stosowane, innymi słowy, na wprowadzanie innowacyjnych, efektywnych rozwiązań. Stosownie do treści tego artykułu publiczne służby zatrudnienia powierzając, czy też zlecając, organizacjom pozarządowym zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, powinny kierować się przede wszystkim innowacyjnością proponowanych przez organizację pozarządową usług rynku pracy.

Niestety innowacyjność w ustawie o promocji zatrudnienia została praktycznie wykluczona. W artykule 35 ust. 1 katalog usług rynku pracy został przez ustawodawcę zamknięty do pięciu wskazanych wcześniej rodzajów działań. Z jednej strony, można to zrozumieć o tyle, że pojęcia takie jak „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” są dość szerokie i można w ich zakresie realizować wiele różnorodnych działań dopasowanych do faktycznych potrzeb bezrobotnego (od wsparcia psychologicznego po kurs prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych). Z drugiej jednak strony, powszechną praktyką jest wyznaczanie przez administrację publiczną zawężających interpretacji. Choć wypracowano już katalog standardów jakości świadczenia usług rynku pracy, ministerstwo na razie nie nadało mu formy rozporządzenia, lecz wskazówki dla urzędów pracy. Można się jednak spodziewać, że z czasem powstanie rozporządzenie definiujące standardy i zakres poszczególnych usług rynku pracy. Dlatego też, choć cieszyć niewątpliwie powinien fakt, iż ustawodawca dostrzegł wartość partnerów społecznych w uzupełnianiu i rozszerzaniu oferty publicznych służb zatrudnienia, przepis ten ma wszelkie szanse pozostać martwym ze względu na ograniczenia wynikające z innych uregulowań.



3. Możliwości NGO w ramach funduszy europejskich

Z chwilą pojawienia się w Polsce funduszy unijnych organizacje pozarządowe mogą pełnić nie tylko rolę podwykonawców w projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy, ale także samodzielnie składać wnioski w konkursach dotyczących zwalczania bezrobocia. Stały się więc w części równorzędnymi partnerami publicznych służb zatrudnienia. W części, bo nie wszystkie konkursy są dla nich dostępne na zasadzie równorzędności. Dostępne są jednak środki z funduszu przedakcesyjnego PHARE oraz w ramach dwóch programów członkowskich: Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL) finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

3.1. Rodzaje funduszy europejskich dostępnych dla NGO na rynku pracy

Obecnie realizowana jest ostatnia, czwarta edycja programu PHARE Rozwój Zasobów Ludzkich. Została w nim, podobnie jak w poprzednich edycjach, określona zarówno liczba programów, jak i grupy beneficjentów końcowych. Funkcję instytucji wdrażającej pełniła Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). W czwartej edycji przewidziano do realizacji sześć programów, z czego pięć skierowanych do osób bezrobotnych. „Wsparcie aktywności zawodowej osób powyżej pięćdziesiątego roku życia” obejmowało kampanię informacyjno-promocyjną, szkolenia zawodowe dla osób starszych pozostających bez pracy, wsparcie finansowe dla rozpoczynających działalność gospodarczą. W ramach programu „Outplacement” realizowane były: kampania informacyjna skierowana do właścicieli firm, a także usługi pośrednictwa pracy i przekwalifikowanie osób zagrożonych zwolnieniem z pracy. „Miejsce pracy w sektorze kultury” było programem skierowanym do osób od 20 do 26 roku życia, które ukończyły szkoły artystyczne i chciałyby prowadzić własne firmy. Dla podobnej grupy wiekowej, lecz bez zastrzeżenia o zaangażowaniu w działalność kulturalną, stworzono program „Alternatywa II” (bezrobotna młodzież do 25 roku życia i absolwenci szkół wyższych, którzy nie ukończyli 27 lat). Dla każdego uczestnika programu przygotowany został Indywidualny Plan Działania. Ostatnim programem realizowanym w ramach PHARE była „Integracja społeczna i zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem” – dotycząca między innymi więźniów, młodocianych przestępców, osób z lekkim upośledzeniem i innych grup defaworyzowanych. Celem działań

jest pomoc w znalezieniu zatrudnienia. We wszystkich programach wnioskodawcami mogły być te same typy podmiotów, w tym również organizacje pozarządowe.

SPO RZL podzielony jest na trzy priorytety. Priorytet I dotyczy działań związanych z szeroko rozumianym bezrobociem, natomiast priorytet II nakierowany jest na rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. Oba mają zastosowanie dla usług rynku pracy (pierwszy bezpośrednio, drugi poprzez rozwój kadry), a analizując je można zauważyć, że wszystkie określone w ich ramach działania podzielone są na co najmniej dwa tzw. schematy. Podział ten bezpośrednio wiąże się z klasyfikacją beneficjentów, czyli podmiotów uprawnionych do składania wniosków. Najczęściej przeprowadzony jest on w ten sposób, że w schemacie „A” wnioskodawcami mogą być instytucje publiczne (w tym powiatowe urzędy pracy, Ochotnicze Hufce Pracy, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, ministerstwa itp.), zaś w schemacie „B” inne podmioty pozarządowe i komercyjne. Lektura list rodzajów projektów, które mogą być realizowane w obydwu schematach w ramach każdego działania, pokazuje, że w dużej mierze są one identyczne.

W ramach ZPORR istotny dla usług rynku pracy jest priorytet II, skoncentrowany na wzmocnieniu regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich. W przypadku tych funduszy nie przewiduje się podziału na schematy, a instytucjami wdrażającymi są wojewódzkie urzędy marszałkowskie. W konkursach mogą brać udział różne podmioty, między innymi jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, placówki prowadzące kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, organizacje pozarządowe, instytucje rynku pracy, a w działaniu 2.3 także pracodawcy. We wszystkich konkursach mogą być też składane wnioski partnerskie (z zastrzeżeniem, że partnerzy rekrutują się spośród podmiotów wymienionych wśród instytucji uprawnionych do udziału w tych konkursach). Priorytet ten przewiduje projekty dotyczące badania i analizy dla potrzeb regionalnego rynku pracy. Mogą one dotyczyć analizy sytuacji na regionalnym rynku pracy, badania zbieżności działań dotyczących podnoszenia kwalifikacji w regionie z potrzebami miejscowego rynku pracy, organizacji metod wymiany informacji pomiędzy podmiotami zajmującymi się monitorowaniem rynku pracy i ofert szkoleniowych w regionie. Nakierowany jest również na osoby, które chcą odejść z rolnictwa, lecz swoją aktywność zawodową chciałyby realizować na obszarach

wiejskich, oraz osoby zagrożone utratą zatrudnienia w związku z restrukturyzacją.

3.2. Zasadność podziału na schematy w ramach SPO RZL

Zasady dotyczące działań realizowanych w ramach ZPORR opierają się na regule równości wszystkich uprawnionych podmiotów. Podział na schematy w ramach SPO RZL może zatem budzić wątpliwości, co do natury wyłączenia podmiotów niepublicznych z ubiegania się o prawo realizowania projektów. Jest to szczególnie istotne, gdy weźmie się pod uwagę, że decyzje o rozpisaniu konkursu w ramach poszczególnych schematów podejmują niezależnie instytucje wdrażające (w przypadku SPO RZL głównie Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Biuro Wdrażania EFS w Ministerstwie Edukacji i Nauki). W roku 2004 nie wszystkie wojewódzkie urzędy pracy realizowały schemat dopuszczający udział podmiotów niepublicznych, w niektórych odbywało się to z opóźnieniami. Co więcej, w ramach pewnych działań aktywizacyjnych w 2005 roku zaplanowano projekty wyłącznie dla Powiatowych Urzędów Pracy i innych instytucji publicznych.

W przypadku niektórych działań podział na schematy ma niewątpliwie uzasadnienie merytoryczne. Warto jednak zastanowić się nad celowością stosowanego podziału beneficjentów w działaniu 1.2, 1.3 i 1.5, tym bardziej, że rodzaje projektów przewidziane do realizacji w dużej mierze pokrywają się w obydwu schematach, a niektóre formy wsparcia bezrobotnych w jednym działaniu zastrzeżone tylko dla publicznych służb zatrudnienia, w innym są przewidziane też dla innych podmiotów. Prawdopodobną przyczyną wprowadzenia takiego rozwiązania instytucjonalnego jest fakt, iż fundusze pozyskiwane przez Polskę w ramach EFS nie są zaliczkowane, lecz zwracane. Stąd im szybciej możliwe będzie obracanie wyjściowym wkładem z Funduszu Pracy, tym sprawniejsze będzie finansowanie projektów w przyszłości (większa dostępność środków w następnych latach). W przekonaniu autorów systemu, ponieważ publiczne służby zatrudnienia i tak realizowały zadania aktywizacyjne wcześniej, są dobrze przygotowane do ich przeprowadzania w nowych warunkach finansowania.

Choć niewątpliwie intencje autorów systemu były efektywne, dwie kwestie mogą budzić wątpliwości.

Po pierwsze, podział na schematy może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej wolności podmiotów. Zgodnie z artykułami 20 oraz 22 społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski, a ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustawa o NPR ustanowiła delegację wprowadzenia rozporządzenia wdrażającego na ministrze gospodarki. Ten, na mocy rozporządzenia, wprowadził ideowy podział na schematy dopuszczające wyłącznie udział podmiotów publicznych i te, które umożliwiają startowanie w konkursie również organizacjom pozarządowym. Tymczasem decyzję o tym, czy w ogóle zostanie rozpisany konkurs w schemacie dla wszystkich rodzajów podmiotów, podejmują władze instytucji wdrażających (dla tych działań wojewódzkich urzędów pracy). Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której „ważny interes publiczny” jest trudny do uzasadnienia i formalnie niesprecyzowany, a decyzja, która zgodnie z ustawą leży w gestii ministra, podejmowana jest na poziomie lokalnym. W sytuacji gdy w niektórych województwach dyskrejonalnie w ogóle nie rozpisywano konkursów w schemacie dopuszczającym podmioty niepubliczne, a od roku 2005 w ramach niektórych działań aktywizacyjnych w ogóle zaprzestano je rozpisywać, nastąpiła rozbieżność między efektywnościowymi intencjami autorów systemu a stanem faktycznym.

Po drugie, jeżeli przyjąć, że publiczne służby zatrudnienia są w stanie zapewnić szybszą rotację środków, rozwiązaniem gwarantującym taką możliwość byłoby przeprowadzanie konkursów w trybie ciągłym dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Jednak większość konkursów dostępnych dla podmiotów publicznych wciąż przeprowadzana jest w trybie zamkniętym, raz lub dwa razy do roku. W konsekwencji wykorzystanie środków w działaniach dopuszczających udział podmiotów niepublicznych (nawet jeśli mierzyć je rozstrzygniętymi konkursami, a nie podpisanymi umowami na realizację) kształtuje się na poziomie od 10% do 20%.

3.3. Fundusze europejskie, a współpraca z NGO

Do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze kwestia, czy wdrażanie ustawy o NPR poprzez rozpisywanie konkursów w ramach SPO RZL oraz ZPORR można rozpatrywać w kategoriach współpracy publicznych służb zatrud-

nienia (na poziomie WUP) oraz władz publicznych (w postaci urzędów marszałkowskich) z sektorem pozarządowym. Do rozważenia są dwie interpretacje. Zgodnie z jedną informowanie o warunkach i przeprowadzanie konkursów, choć należy do obowiązków instytucji wdrażających, można określać mianem współpracy z sektorem pozarządowym. Choć równocześnie konieczne wydaje się zastrzeżenie, że nie powinna być to forma jedyna.

Z drugiej jednak strony, można postawić dwa pytania. Po pierwsze, na ile tego rodzaju współpraca wpisuje się w katalog form zaproponowanych przez ustawodawcę w ustawie o promocji zatrudnienia. Przeprowadzanie konkursów w ramach EFS nie należy do elementów funkcjonowania rad zatrudnienia, nie jest podzlecaniem zadania ani – jak wykazano – partnerstwem lokalnym. Nie mieści się również w kategorii uzupełniania i rozszerzania oferty publicznych służb zatrudnienia. Stąd nawet gdyby przyjąć, że realizowanie zadań instytucji wdrażającej można określić mianem współpracy, nie jest to żaden z rodzajów współpracy, które jako obowiązkowe wymienia ustawodawca w ustawie o promocji zatrudnienia. Uzasadnione wydaje się zatem stwierdzenie, że samo przeprowadzanie konkursów nie jest działaniem wystarczającym, by spełnić ustawowy obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Po drugie, jak wskazywano przy analizie zasadności podziału działań w ramach SPO RZL na schematy, niektóre instytucje wdrażające w ogóle nie prowadziły takiej działalności. Rozpisując konkursy tylko w ramach schematu dostępnego dla podmiotów publicznych, nawet w ten sposób nie współpracowały z partnerami społecznymi. Te instytucje wdrażające interpretowały zastosowanie również schematu dostępnego dla jednostek niepublicznych w kategoriach możliwości, a nie konieczności. Zatem choć samo rozpisywanie i realizowanie konkursów jest ich obowiązkiem, dyskrejonalnie traktowały kategorie podmiotów, dla których musiały je przeprowadzić. Taka optyka daleka jest od współdziałania, podważając zasadność traktowania konkursów w ramach SPO RZL w kategoriach współpracy z sektorem pozarządowym.



W prawie polskim dominuje „przeregulowanie”, ale również założenie, iż administracja publiczna może działać w granicach prawem dozwolonych. Z drugiej jednak strony, można odnieść wrażenie, że bardzo wiele pozostawiono do interpretacji podmiotom, które nie posiadają takiej delegacji (jak np. publiczne służby zatrudnienia na poziomie powiatowym i wojewódzkim). Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku regulacji zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia, dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi. Regulacje te poddawane są przez urzędników państwowych dowolnym, niespójnym i czasem wręcz niezgodnym z duchem prawa interpretacjom, które miejscami po prostu zastępują prawo. Takie działanie sprzeczne jest choćby z art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organy administracji działają na podstawie przepisów prawa, a nie jego interpretacji. Mimo to zlecenie zadań, wymiana informacji, tworzenie partnerstw lokalnych i regionalnych, uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług rynku pracy przy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych nadal pozostają czasami jedynie martwymi zapisami ustawy.

Jak wskazano, dla publicznych służb zatrudnienia współpraca z organizacjami pozarządowymi jest obowiązkowa, z zastrzeżeniem, iż zarówno ustawa o promocji zatrudnienia jak i ustawa o pożytku publicznym podają przykładowe, minimalne formy tej współpracy preferowane przez ustawodawcę. Nie narzucając obowiązku współpracowania we wszystkich tych formach, nie zamyka jednocześnie drogi do podjęcia innych form współpracy. Choć zgodnie z zapisami ustawy formalna inicjatywa leży po stronie publicznych służb zatrudnienia lub jednostek samorządu terytorialnego, w praktyce organizacje pozarządowe powinny same nawiązywać współpracę, nie czekając na inicjatywę administracji publicznej. Ostateczna decyzja co do podjęcia współpracy należy do publicznych służb zatrudnienia, lecz kryteria w takiej sytuacji mogą być jedynie formalne, a nie merytoryczne.

Pomimo ogólnych zapisów o obowiązku współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi organizacje nie mają praktycznie gwarancji takiej współpracy ani miejsca wśród instytucji rynku pracy. Wydaje się również, że brak jest instrumentów egzekwowania tego uprawnienia.

Sytuacja ta przełożyła się niestety na mechanizmy związane na przykład ze SPO RZL, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W wielu krajach, w których realizowany jest EFS, nie występują żadne ograniczenia w dostępie do środków na działania aktywizacyjne na rynku pracy – w Wielkiej Brytanii, na przykład, ubiegać się o nie mogą wszystkie osoby prawne. W Polsce najpierw wprowadzono mocą ustawy o NPR wstępne ograniczenia podmiotowe (uniemożliwiające w praktyce staranie się o te środki podmiotom komercyjnym). Następnie, mocą rozporządzenia, rozdzielono środki na schematy, udostępniając jeden z nich wyłącznie instytucjom publicznym, by faktyczną delegacją o zastosowaniu schematu przenieść na poziom wojewódzkich urzędów pracy.

W ustawie o promocji zatrudnienia w stosunku do organizacji pozarządowych stosuje się często niedookreślone pojęcia, które powodują bezpodstawne, oparte na interpretacji urzędnika państwowego pozbawienie niektórych organizacji pozarządowych należnego im statusu instytucji rynku pracy. Mimo to można z całą pewnością stwierdzić, że w wielu dziedzinach prawo dostarcza wystarczającego oprzyrządowania dla intensywnej i skutecznej współpracy.